

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Usprawnienie wspólnotowego mechanizmu ochrony ludności — odpowiedź na klęski żywiołowe”

(2008/C 204/15)

Dnia 25 września 2007 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 lit. a) przepisów wykonawczych regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię dodatkową w sprawie:

„Usprawnienie wspólnotowego mechanizmu ochrony ludności — odpowiedź na klęski żywiołowe”.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 26 lutego 2008 r. Sprawozdawcą była Maria Candelas SÁNCHEZ MIGUEL.

Na 443. sesji plenarnej w dniach 12-13 marca 2008 r. (posiedzenie z 13 marca 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 108 głosami — 2 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Jako przedstawiciel społeczeństwa obywatelskiego, Komitet uważa, że powinien wnieść wkład do toczącej się obecnie w UE dyskusji na temat radzenia sobie z klęskami żywiołowymi z punktu widzenia zapobiegania, interwencji i wymogu ponoszenia odpowiedzialności, gdy powodem ich wystąpienia są czyny ludzkie bądź niedopatrzanie.

1.2 W związku z tym należy pamiętać, że obowiązujące prawodawstwo europejskie obejmuje przepisy wystarczające do unikania lub łagodzenia ewentualnych konsekwencji niektórych klęsk żywiołowych. Konieczne byłoby zatem ponowne nakłonienie właściwych władz do kontroli ich stosowania na całym terytorium UE. Komitet uważa, że wdrożenie ramowej dyrektywy wodnej (RDW) i uzupełniających ją przepisów, zwłaszcza dyrektywy dotyczącej powodzi, złagodziłoby te skutki, które — chociaż nieuniknione — mogą zostać ograniczone poprzez opracowanie planów zarządzania powodzią przewidzianych w planach dotyczących dorzeczy. Taki sam wpływ mogą mieć przepisy w zakresie zapobiegania pożarom lasów.

1.3 Należy podkreślić związek między zapobieganiem klęskom żywiołowym a szkoleniem i kształceniem, jak też potrzebę wprowadzenia odpowiedniego systemu informowania, który umożliwiłby pracownikom i obywatelom zapoznanie się z metodami reagowania na wszelkie sytuacje, które mogą mieć miejsce na danym obszarze. W związku z tym Komitet bardzo pozytywnie ocenia system międzyregionalnych ośrodków prowadzących szkolenia z zakresu ochrony ludności, założonych przez Komisję Europejską.

1.4 Co się tyczy ochrony ludności, Komitet pragnie pogratulować Komisji, że w krótkim czasie ustanowiła nie tylko międzyregionalny, lecz również międzynarodowy europejski system solidarności, wyposażając go we własne środki, które umożliwiają skuteczne działania nie tylko w chwili wystąpienia klęski, lecz także podczas odbudowy dotkniętych nią obszarów. Nowy art. 176c traktatu lizbońskiego wzmacnia cele, które w tym względzie wyznaczyły sobie Parlament Europejski i Rada.

1.5 Wreszcie, zdaniem Komitetu konieczne jest zastosowanie systemu odpowiedzialności za środowisko naturalne, jak przewidziano w dyrektywie dotyczącej odpowiedzialności za zapobie-

ganie i zaradzanie szkodom wyrządzonym środowisku, tak by można było wyraźnie ustalić odpowiedzialność sprawców niektórych klęsk, takich jak podpalenie. Komitet jest zdania, że lepsze wdrożenie przepisów krajowych oraz informowanie na temat konsekwencji zarówno nieprzestrzegania przepisów dotyczących prewencji, jak i szkodliwych czynów nie tylko ze strony obywateli, lecz również właściwych władz, mogłoby pomóc w łagodzeniu następstw klęsk żywiołowych.

2. Wstęp

2.1 Klęski żywiołowe zdarzają się coraz częściej, nie tylko na terytorium UE, lecz także na całym świecie; powodem niektórych z nich są zjawiska naturalne, takie jak powodzie, trzęsienia ziemi, pożary itp., a innych — ataki terrorystyczne budzące lęk wśród ludności cywilnej. W obu wypadkach do pewnego stopnia są one bezpośrednio lub pośrednio związane z działalnością ludzką, chociaż nie można w tym kontekście porównywać stopnia intencjonalności.

2.2 UE zobowiązała się podjąć działania zapobiegawcze w odpowiedzi na zmiany klimatu nie tylko poprzez wprowadzenie w życie zobowiązań zapisanych w protokole z Kioto, lecz również poprzez szereg decyzji mających na celu ochronę ziemi, wody i powietrza. Inicjatywa ta jest ukierunkowana na zapobieganie; może ona pomóc nie tylko w utrzymaniu i regeneracji naszych ziem, mórz i atmosfery, ale również w zachęceniu do działań w innych krajach. Co więcej, Komisja prowadzi prace przygotowawcze nad opracowaniem do końca 2008 r. zintegrowanego europejskiego podejścia do zapobiegania klęskom żywiołowym.

2.3 Oprócz tych działań zapobiegawczych UE wprowadziła wspólnotowy system pomocy na wypadek jakiegokolwiek klęski żywiołowej na jej terytorium. Jest to system wzajemnej pomocy przeznaczony nie tylko dla krajów UE, gdzie go stosowano wielokrotnie, lecz również dla obszaru Oceanu Indyjskiego, Ameryki Południowej itp.

2.4 Istotne jest ustalenie komplementarności między działaniami interwencyjnymi na wypadek klęsk a pomocą humanitarną. Głównym celem obu instrumentów jest w dużej mierze złagodzenie skutków klęsk i innych wydarzeń dla ludności.

Interwencja na wypadek klęski wchodzi w zakres ochrony ludności, co pomaga również zmniejszyć wpływ klęsk na środowisko i własność czy to w UE, czy poza nią, i wymaga jednocześnie środków i zasobów ludzkich z państw członkowskich UE. Natomiast pomoc humanitarna działa w określonych krajach trzecich i obejmuje działalność organizacji pozarządowych oraz innych organizacji humanitarnych. W wypadku obydwu instrumentów współpracuje się z agencjami ONZ.

2.5 Należy odnotować, że fundusz na rzecz zwalczania skutków klęsk, założony w następstwie wielkich powodzi w dorzeczu Łaby, przyczynił się do usprawnienia interwencji podejmowanych w UE. Równie istotny jest mechanizm ochrony ludności⁽¹⁾ stworzony w 2001 r., a następnie zmieniony⁽²⁾ w celu szybkiego reagowania na klęski, które mogą dotknąć państw członkowskich lub krajów trzecich.

3. Środki zapobiegawcze

3.1 Zapobieganie jest kluczowym czynnikiem ochrony środowiska i przeciwdziałania szkodom dla cywili. Celem jest wykorzystanie naturalnych zasobów w zrównoważony sposób. Prognozy dotyczące następującego na szeroką skalę zaniku i utraty różnorodności biologicznej sprawdziły się w stopniu, który wychodzi daleko poza najbardziej nawet pesymistyczny scenariusz. Uwzględniając również ludzką — częstokroć zamierzoną — interwencję, musimy obecnie stawić czoła nawracającym klęskom, które, chociaż mają naturalny charakter, nie są normalne, jeżeli weźmiemy pod uwagę ich częstotliwość, a przede wszystkim skalę wpływu.

3.2 Środki zapobiegawcze wymienione w niniejszej opinii zostały uregulowane przy pomocy istniejącego prawodawstwa; innymi słowy, powinny być zostać wdrożone i monitorowane przez właściwe władze w każdym państwie członkowskim. Ogólnie rzecz ujmując, niektórych klęsk można uniknąć bądź je zminimalizować, a zatem można stwierdzić, że warunki ochrony środowiska powinny być podobne we wszystkich państwach członkowskich dzięki przestrzeganiu obowiązujących przepisów.

3.2.1 Jednym z zapobiegawczych działań prawodawczych, które miały największy wpływ w omawianej dziedzinie są przepisy dotyczące zanieczyszczenia mórz i oceanów węglowodorami. Chodzi tu nie tylko o warunki transportu (statki o konstrukcji podwójnokadłubowej), ale także o postanowienia zawarte w rozporządzeniach Erika I i Erika II, które pozwoliły na ograniczenie skutków katastrof.

3.3 Badania w dziedzinie ochrony środowiska wiążą się z kwestią zapobiegania; Komitet apelował już o lepszą koordynację między badaniami a programami ochrony środowiska⁽³⁾, tak by niektóre fundusze badawcze można było przeznaczyć na praktyczne badania z zakresu ochrony środowiska.

(1) Decyzja Rady 2001/792/WE, Euratom

(2) Uprzednio dysponowano programem działań w dziedzinie ochrony ludności, ustanowionym na mocy decyzji Rady 1999/847/WE z 09.12.1999 r. i zmienionym na mocy rozporządzenia Rady 2005/52 z 06.04.2005 r. 8 listopada 2007 r. przyjęto decyzję Rady ustanawiającą wspólnotowy mechanizm ochrony ludności (przekształcenie).

(3) Opinia CESE 578/2003, Dz. U. C 208 z 3.9.2003, s. 16-22

3.4 Zapobieganie wiąże się również z kształceniem i informowaniem, nie tylko członków należących do zespołów ochrony ludności, ale również całego społeczeństwa, tak by zwiększyć skuteczność interwencji w wypadku klęski żywiołowej. We wszystkich państwach członkowskich należy zwiększyć wiedzę i świadomość w zakresie polityki ochrony środowiska i nauczać jej również w szkołach, a nie tylko na uniwersytetach.

3.5 Środki zapobiegania powodziom

3.5.1 Pierwszym zagadnieniem, które zostanie omówione w niniejszej opinii, jest woda. Woda jest często czynnikiem występującym przy klęskach żywiołowych, nie tylko z powodu powodzi, tsunami lub innych zjawisk morskich, ale także z powodu jej niedoboru⁽⁴⁾, który może prowadzić do poważnych zmian, takich jak pustynnienie dużych obszarów Europy południowej.

3.5.2 Niedociągnięciem ramowej dyrektywy wodnej⁽⁵⁾ był zawsze brak celu w zakresie zapobiegania, ochrony i gotowości w odniesieniu do powodzi. Z uwagi na dużą liczbę klęsk, które nastąpiły w ciągu niecałego dziesięciolecia, a także wiele spowodowanych przez nie ofiar, Komisja przedstawiła komunikat i wnioski dotyczące dyrektywy⁽⁶⁾ w celu uregulowania oceny i zarządzania zagrożeniami powodziowymi, proponując analizę sytuacji i przyszłych zagrożeń oraz skoordynowane, ogólnoeuropejskie działania i plan prewencji.

3.5.3 Powodzie w UE nasilają się z dwóch głównych powodów: po pierwsze, panuje powszechne przekonanie, że zmiany klimatu wywierają wpływ na intensywność i częstotliwość powodzi w całej Europie⁽⁷⁾, częściowo z powodu nieregularnych ulewnych deszczy, a także potencjalnie wyższego poziomu morza, po drugie, działalność ludzka, taka jak prace budowlane w obrębie rzek, projekty mające na celu zmianę biegu rzeki i jej uregulowanie oraz inne działania uszczelniające grunt, ogranicza naturalną zdolność do magazynowania nadmiernej ilości wody podczas powodzi, a w dodatku nie towarzyszą jej środki oceniające i niwelujące wpływ na środowisko. Zagrożenia zwiększają się również ze względu na to, że szkody powodowane przez powodzie są coraz bardziej dotkliwe, gdyż na obszarach o wysokim zagrożeniu powodziowym osiedla się coraz więcej ludności.

3.5.4 Zgodnie ze swym wcześniejszym stanowiskiem⁽⁸⁾ Komitet jest zdania, że należy przedsięwziąć środki przewidziane w dyrektywie w sprawie oceny ryzyka powodziowego i

(4) COM(2007) 414 wersja ostateczna — komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: „Rozwiązanie problemu dotyczącego niedoboru wody i susz w Unii Europejskiej”

(5) Dz.U. L 327 z 22.12.2000, s. 72 i następane.

(6) Komunikat pt. „Zarządzanie zagrożeniem powodziowym — Zapobieganie powodziom, ochrona przeciwpowodziowa i ograniczanie skutków powodzi” COM(2004) 472 wersja ostateczna; Dz.U. C 221 z 8.9.2005, s. 35

Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie oceny zagrożenia powodziowego i zarządzania nim, COM(2006) 15 wersja ostateczna z 18.01.2006 r.

Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.10.2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim; Dz.U. C 195 z 18.8.2006, s. 37

(7) Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu ONZ (IPCC) — sprawozdanie drugiej grupy roboczej pt. „Wpływ, adaptacja i stopień narażenia”

(8) Zob. przypis 6

zarządzania nim. Przyjęcie przez Komisję wniosku Komitetu przedstawionego w opinii na temat komunikatu z 2004 r. i dotyczącego włączenia środków przeciwpowodziowych do wdrażania ramowej dyrektywy wodnej sprzyja uwzględnieniu planów zarządzania powodzią w planach gospodarowania wodami w dorzeczeniach oraz pomaga zapewnić planowanie potrzebnych działań w odniesieniu do całego dorzecza i podejmowanie skutecznych kroków przez wszystkie właściwe władze (lokalne, krajowe i ponadnarodowe).

3.5.5 Komitet przypomina również, że należy przeprowadzić wstępną ocenę zagrożenia powodziowego dla każdego dorzecza, biorąc pod uwagę, które jego części są podatne na powódzie, tak by sporządzić mapę interwencji w celu ułatwienia działań zapobiegawczych, zwłaszcza jeżeli chodzi o ponowne zalesienie lub zalesienie terenów górskich, jak również ochronę terenów podmokłych i związanych z nimi ekosystemów. W związku z tym istotne jest informowanie i angażowanie społeczeństwa obywatelskiego, gdyż ułatwi to działania zapobiegawcze.

3.6 Środki zapobiegania pożarom

3.6.1 Należy zintensyfikować politykę zapobiegania pożarom. Chociaż prewencja leży przede wszystkim w gestii państw członkowskich, Wspólnota może im pomóc w zapobieganiu oraz w łagodzeniu wpływu klęsk żywiołowych, w tym pożarów lasu.

3.6.2 Wspólnota powinna nadal rozważać różne środki, od podnoszenia świadomości publicznej po gospodarkę gruntami. Mogą one mieć również inne pozytywne skutki, takie jak pomaganie w adaptacji do zmian klimatu.

3.6.3 Należy przyjąć spójne podejście, mając na uwadze sposoby interakcji różnych sektorów. Rozwój miast wpływający na obszary tradycyjnie zajmujące się leśnictwem nie tylko zwiększa zagrożenie pożarowe, a zatem degradację środowiska, lecz może również oznaczać, że należy brać pod uwagę raczej ewakuację mieszkańców, a nie utratę lasów.

3.6.4 Należy skorygować i uaktualnić różne instrumenty finansowe UE wspierające wysiłki państw członkowskich w zakresie prewencji, tak by nie tylko dostosować je do obecnej sytuacji, lecz również znaleźć synergie między różnymi instrumentami w celu skuteczniejszej ochrony życia, środowiska i dziedzictwa kulturowego. Jeśli fundusze wspólnotowe przyznane zostały na odbudowę po pożarze lasu lub na zalesienie i ponowne zalesienie, państwa członkowskie powinny mieć obowiązek wykazać, że zastosowane zostaną racjonalne środki zapobiegania pożarom.

3.6.5 W podobny sposób Komisja powinna nadal promować wymianę informacji i doświadczeń między państwami członkowskimi, tak by zapewnić powszechną wymianę sprawdzonych rozwiązań. Należy wziąć pod uwagę różnice w sytuacji poszczególnych krajów i rozwijać działania w grupach regionalnych.

3.6.6 Środki zapobiegawcze powinny również obejmować przepisy prawne dotyczące odpowiedzialności cywilnej i karnej osób powodujących pożary czy to celowo, czy też przypadkowo.

4. Ochrona ludności

4.1 Komitet przyjmuje z zadowoleniem fakt, że do traktatu lizbońskiego⁽⁹⁾ włączono nowy artykuł 176c, który reguluje ochronę ludności jako „system współpracy między Państwami Członkowskimi w celu zwiększenia skuteczności systemów zapobiegania klęskom żywiołowym lub katastrofom spowodowanym przez człowieka i ochrony przed nimi”. Należy zaznaczyć, że celem tego działania jest nie tylko wsparcie państw członkowskich, lecz również przyczynienie się do spójności działań realizowanych przez UE w skali międzynarodowej.

4.2 Ramy regulujące ochronę ludności składają się z dwóch instrumentów: wspólnotowego mechanizmu ochrony ludności i instrumentu finansowego ochrony ludności⁽¹⁰⁾. Centrum Monitoringu i Informacji ds. Mechanizmu Ochrony Ludności mieści się w Komisji Europejskiej i działa przez całą dobę. Dysponuje ono bazą danych na temat usług ochrony ludności we wszystkich państwach członkowskich, w tym z wojskowych baz danych, które są bardzo przydatne. Centrum kieruje również programami wspólnotowymi w dziedzinie gotowości, w tym programami i ćwiczeniami szkoleniowymi.

4.3 W ciągu ostatnich kilku lat doświadczenie pokazało, jak ważne są działania koordynacyjne centrum, o czym świadczą niedawne pożary w Grecji. Niemniej nadal istnieje możliwość poprawy, dlatego też Komitet zaapelował o zwiększenie budżetu, tak by dysponować większymi zasobami lepszej jakości, niezbędnymi do prowadzenia działań. Centrum monitoringu i informacji powinno stać się prawdziwym ośrodkiem operacyjnym o większej liczbie pracowników, tak by proaktywnie antycypować i monitorować rozwój kryzysów, organizować działania z zakresu gotowości oraz ułatwiać i koordynować pomoc UE w zakresie ochrony ludności zarówno na terytorium Unii, jak i poza nią.

4.4 By lepiej się przygotować na wielkie klęski, konieczne jest wzmożenie wysiłków UE w dziedzinie szkolenia i ćwiczeń z zakresu ochrony ludności. Można to najlepiej osiągnąć, rozwijając europejski instytut szkolenia z zakresu ochrony ludności, który działałby jako łącznik między krajowymi ośrodkami ekspertyzy. Instytucje europejskie powinny pilnie rozpatrzyć wnioski o utworzenie takiej ustrukturyzowanej sieci.

4.5 Systemy wczesnego ostrzegania istnieją w wypadku większości głównych naturalnych zagrożeń w Europie, lecz ich brak w wypadku tsunami jest poważnym niedociągnięciem. Brak wspólnych systemów i protokołów ostrzegania jest również istotnym powodem do niepokoju ze względu na rosnącą mobilność obywateli w całej Europie i w krajach trzecich.

⁽⁹⁾ Dz.U. C 306 z 17.12.2007 r.

⁽¹⁰⁾ Ponadto niektóre państwa członkowskie posiadają instytuty badawcze i informacyjne, które odgrywają ważną rolę w zapobieganiu klęskom żywiołowym.

4.6 Udoskonalenia wprowadzone przez Komisję w 2005 r. pomogły zwiększyć skuteczność mechanizmu ochrony ludności w UE i umożliwiły jego funkcjonowanie jako instrumentu międzyregionalnej i międzynarodowej solidarności. Nie należy zatem szczędzić wysiłków, by jak najszybciej i jak najskuteczniej reagować na klęski we wszystkich postaciach. Wymaga to istnienia uprzednio określonych procedur lub planów pomocy, które powinny być we wszystkich przypadkach testowane przy pomocy próbných alarmów i uaktualniane na podstawie zdobytych doświadczeń.

4.7 Plany muszą obejmować komunikację satelitarną, aktualne mapy oraz odpowiednie zasoby w celu osiągnięcia zadawalającej koordynacji. UE powinna posiadać wszystkie te zasoby. Plany te powinny wyznaczać standard, który byłby przykładem solidarności i skuteczności na szczeblu międzynarodowym.

4.8 Przekształcenie wspólnotowego mechanizmu ochrony ludności zapewni stworzenie przez państwa członkowskie jednostek ochrony ludności składających się z zasobów krajowych. Przyczyniłoby się to do stworzenia sił szybkiego reagowania UE na wielkie klęski. Państwa członkowskie powinny pilnie wyznaczyć i przeszkolić takie jednostki, przede wszystkim w zakresie zwalczania pożarów, a także zapewnić możliwość ich szybkiego rozlokowania na wypadek uruchomienia mechanizmu wspólnotowego.

4.9 Ostatnie klęski pokazały, że pomimo solidarności UE zmobilizowane zasoby nie zawsze są wystarczające. Należy pilnie sporządzić analizę w oparciu o scenariusze klęsk, tak by określić istniejące luki. Jeżeli oceny te wykażą, że niektóre zasoby w UE są niewystarczające lub że utworzenie europejskiej rezerwy zasobów ochrony ludności byłoby korzystne pod względem skuteczności i efektywności kosztowej, UE powinna rozwinąć europejskie zasoby rezerwowe.

4.10 Co więcej, należy zasięgnąć opinii zespołów i koordynatorów oceniających w sprawie regeneracji danego obszaru, gdyż ich ekspertyza będzie przydatna dla jego rekultywacji. Pomoże to uniknąć spekulacji, które zdarzają się niestety po niektórych pożarach.

4.11 Jeżeli chodzi o działania w krajach leżących poza UE, interwencje przy użyciu mechanizmu muszą być postrzegane jako integralna część polityki zagranicznej i pomocy humanitarnej UE, a także jako oznaka solidarności UE wobec tych krajów.

4.12 Wreszcie istotne jest określenie roli, jaką organizacje humanitarne powinny współodgrywać w zakresie ochrony ludności. Operacje poza UE muszą być koordynowane z partnerami pomocy humanitarnej, posiadającymi konkretne upoważnienia, takimi jak Narody Zjednoczone, Czerwony Krzyż/Czerwony Półksiężyc, organizacje międzynarodowe i pozarządowe.

5. Odpowiedzialność za środowisko

5.1 Należy odnotować, że prawodawstwo mające na celu prewencję nie przyniosło pożądanych efektów, jeżeli chodzi o

szkody wyrządzane przez klęski naturalne. Tworzenie systemu prawnego w zakresie odpowiedzialności za środowisko ⁽¹⁾ jest nadmiernie opóźnione, a obecnie sporządzany jest dopiero drugi projekt prawa karnego w dziedzinie ochrony środowiska ⁽²⁾.

5.2 Prawo krajowe w tym obszarze bardzo się różni, co może zniekształcać przedmiotowe prawodawstwo. W praktyce prawo w zakresie odpowiedzialności za środowisko nie zostało zharmonizowane na szczeblu UE i brak ogólnych postanowień dotyczących regeneracji lub oczyszczania obszarów dotkniętych przez klęski żywiołowe, gdyż prawodawstwo UE nie obejmuje tych kwestii. Ponadto w wielu regionach UE nie można zastosować zasady „zanieczyszczający płaci”.

5.3 Również inne czynniki mogą tu wchodzić w grę, np. niektóre rodzaje szkód mogą mieć następstwa dla więcej niż jednego kraju, przez co zastosowanie mają różne systemy prawne. Oddzielenie właściwych władz, począwszy od szczebla lokalnego po krajowy, jest również poważnym problemem, gdyż wywołuje konflikty w trakcie egzekwowania odpowiedzialności, zważywszy, że władze te mogą również uczestniczyć w naprawianiu szkód.

5.4 Wyznaczony dyrektywą zakres działania prawodawstwa dotyczącego odpowiedzialności obejmuje zapobieganie lub zaradzanie szkodom wyrządzonym środowisku w oparciu o przepisy obowiązujące w UE w zakresie różnorodności biologicznej oraz zanieczyszczenia wody i gruntu. Definicja ta określona jest w dużej mierze — lecz nie całkowicie — przez odniesienie do prawodawstwa wspólnotowego. Należy zatem podkreślić, że jedynie nieprzestrzeganie obowiązujących przepisów wymienionych w załączniku III dyrektywy powinno podlegać roszczeniom z tytułu odpowiedzialności wobec sprawców szkód.

5.5 Pierwszy program odpowiedzialności ma zastosowanie do niebezpiecznej bądź potencjalnie niebezpiecznej działalności zawodowej wymienionej w załączniku III dyrektywy. Jest to głównie działalność rolna lub przemysłowa wymagająca upoważnienia na mocy dyrektywy dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli, działalność powodująca zanieczyszczenie wody lub powietrza metalami ciężkimi, instalacje wytwarzające niebezpieczne substancje chemiczne, gospodarka odpadami (w tym składowanie odpadów i spalarnie) oraz działalność, podczas której wykorzystuje się organizmy zmodyfikowane genetycznie oraz mikroorganizmy. W pierwszym programie przedsiębiorca może ponosić odpowiedzialność, nawet jeżeli nie jest winien. Drugi program odpowiedzialności stosuje się do wszelkiej działalności zawodowej, oprócz tej wymienionej w załączniku III dyrektywy, lecz tylko w wypadku wyrządzenia szkody lub bezpośredniego ryzyka jej wyrządzenia gatunkom bądź siedliskom naturalnym chronionym przez prawodawstwo wspólnotowe. W tym wypadku przedsiębiorca będzie ponosić odpowiedzialność jedynie pod warunkiem, że jest winny lub wykazuje niedbalstwo. Dyrektywa przewiduje również pewną liczbę wyjątków od odpowiedzialności za środowisko.

⁽¹⁾ Dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu.

⁽²⁾ Pierwszy wniosek dotyczący rozporządzenia został wysunięty w 2001 r. i wycofany przez Radę. Następnie EKES został poproszony o opinię w sprawie nowego wniosku (COM(2007) 51 wersja ostateczna — 2007/0022 COD), w którym przywołano orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości z 13 września 2005 r., potwierdzone orzeczeniem z 27 października 2007 r. odnośnie do kompetencji Komisji co do stanowienia prawa w kwestii przestępstw przeciwko środowisku naturalnemu.

5.6 Szkodom można zaradzić na dwa różne sposoby: przedsiębiorca może przedsięwziąć niezbędne środki w zakresie rekultywacji — w tym wypadku będą one przez niego bezpośrednio finansowane, bądź właściwe władze mogą zlecić podjęcie kroków stronie trzeciej i odzyskać koszty od sprawcy szkód. Możliwe jest również połączenie tych dwóch metod ze względu na większą skuteczność.

5.7 Jeżeli więcej niż jedna strona ponosi odpowiedzialność za szkody, dyrektywa pozostawia państwom członkowskim decyzję o sposobie podzielenia kosztów, przy czym istnieją zasadniczo dwie możliwości, a mianowicie odpowiedzialność

solidarna albo proporcjonalna do winy. O ile ten podwójny system ma ułatwiać dostosowanie do systemów prawnych państw członkowskich, to należy jednak zwrócić uwagę, że określenie proporcji szkód wyrządzonych środowisku jest niezmiernie trudne, co utrudnia jego praktyczne zastosowanie.

5.8 Na koniec należy zaznaczyć, że wymóg bezpieczeństwa finansowego przedsiębiorców podlegających przepisom dotyczącym zanieczyszczenia wody i gruntu oraz różnorodności biologicznej pomaga zwiększyć skuteczność zarządzania szkodami, przy jednoczesnym uniknięciu negatywnych konsekwencji wynikających z niewypłacalności.

Bruksela, 13 marca 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady przewidującej kary dla pracodawców zatrudniających obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium UE (opinia z inicjatywy własnej)

(2008/C 204/16)

Dnia 27 września 2007 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, postanowił, zgodnie z art. 29. ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady przewidującej kary dla pracodawców zatrudniających obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium UE

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 21 lutego 2008 r. Sprawozdawcą była Metka ROKSANDIĆ, a współsprawozdawcą Pedro ALMEIDA FREIRE.

Na 443. sesji plenarnej w dniach 12-13 marca 2008 r. (posiedzenie z dnia 12 marca 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 118 do 56 — 7 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES wyraża rozczarowanie faktem, że nie zwrócono się do niego o opinię w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy przewidującej kary dla pracodawców zatrudniających obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium UE, mimo iż zapisano to we wprowadzeniu do dyrektywy. Wspomniany wniosek dotyczący dyrektywy nie dotyczy wprawdzie obszaru, dla którego konsultacja z Komitetem jest obowiązkowa, jednakże zdaniem Komitetu w takich i podobnych przypadkach konieczna jest konsultacja z przedstawicielami organizacji społeczeństwa obywatelskiego w EKES-ie, jako że dotyczą one uregulowań kluczowych obszarów, które nie tylko należą do dziedziny wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, lecz także mają wpływ na zatrudnienie i politykę społeczną.

1.2 EKES postanowił sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie wniosku dotyczącego tej dyrektywy. Komitet wyraża przekonanie, że w kształtowaniu i wdrażaniu dyrektywy Komisji

Europejskiej o karach dla pracodawców zatrudniających obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium UE bardzo istotną rolę ma do odegrania zorganizowane społeczeństwo obywatelskie, a zwłaszcza partnerzy społeczni.

1.3 W swoich dotychczasowych opiniach⁽¹⁾ Komitet podkreślał potrzebę podejmowania jednoczesnych działań w celu stworzenia możliwości legalnej imigracji oraz zajęcia się przypadkami „nieuregulowanej” imigracji.

⁽¹⁾ Zob. opinia EKES-u z 15.12.2004 w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów — Badanie zależności między migracją legalną a nielegalną, sprawozdawca Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 157 z 28.6.2005); opinia EKES-u z 9.6.2005 w sprawie Zielonej księgi w sprawie podejścia UE do zarządzania migracją ekonomiczną, sprawozdawca Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 286 z 17.11.2005); opinia EKES-u z 15.12.2005 w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego Programu haski: dziesięć priorytetów na najbliższe pięć lat: Partnerstwo na rzecz odnowy europejskiej w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, sprawozdawca Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 65, 17.3.2006)